Current Issue Review

88-10E

CENTRAL AMERICA: THE PEACE PROCESS

MICHEL ROSSIGNOL
POLITICAL AND SOCIAL AFFAIRS DIVISION

15 NOVEMBER 1988
Revised 12 May 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-03024/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-1/88-10-1989-05E
ISBN 0-660-13409-8

N.B. Any substantive changes in this Review which have been made since the preceding issue are indicated in **bold print.**

CE DOCUMENT EST AUSSI PUBLIÉ EN FRANÇAIS

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CENTRAL AMERICA: THE PEACE PROCESS

ISSUE DEFINITION

The human suffering, economic problems and international tensions resulting from conflicts in Central America clearly show how necessary it is to restore peace to the region. The people of Central America, together with their neighbours and friends, have been striving for years to develop a process for bringing about a lasting peace. Enormous progress has been made, but many obstacles remain. As a result of years of conflict, social and economic infrastructures have been damaged, and both governments and rebels have hardened their positions. The difficult task of reconciling the antagonists has been compounded by the involvement of the great powers in this regional conflict. Consequently, the situation in Central America may well preoccupy the international community for many years to come. This paper seeks to give an overview of the work done to bring peace to Central America and to indicate the Canadian contribution to this process.

BACKGROUND AND ANALYSIS

A. The Contadora Peace Initiative

Long before the war between the Sandinistas and Contras began in Nicaragua, Central America was grappling with social and political unrest. The region's economic difficulties, exacerbated by national disasters and the consequent disruptive effect on agricultural exports, accentuated divisions between the ruling classes and the poor, and contributed to the creation of rebel groups. The reconciliation of the

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

different sectors of society was not made any easier by the lack of democratic government in all the countries except Costa Rica. In El Salvador the government was overthrown in 1979 and the country plunged into civil war, with right-wing death squads confronting Marxist rebels and those suspected of sympathizing with them. In Nicaragua, the fall of the Somoza government the same year enabled the Sandinistas, who quickly showed the Marxist leanings of their government, to take power. Relations with the United States deteriorated and in 1981 the Reagan administration, suspecting that the Sandinistas were helping the Salvadorean guerillas, committed itself to supporting the Nicaraguan "Contras" in their fight against the Sandinista government. Since the Contras launched their attacks from bases in Costa Rica and Honduras, Nicaragua's neighbours inevitably found themselves involved in a regional conflict. Indeed, no country in or around Central America could avoid the resulting economic consequences and refugee problems. In view of the region's economic and social deterioration and the involvement of major world powers, a number of neighbouring countries decided to launch a peace initiative.

In January 1983, the Ministers of Foreign Affairs of Mexico, Venezuela, Columbia and Panama met on the Panamanian island of Contadora to discuss ways of finding a peaceful solution to the conflict in the region. The "Contadora group" demanded the withdrawal of foreign forces, the suspension of foreign military assistance, and a greater degree of economic cooperation between Central American countries. With the backing of the Lima support group, created in 1985 by Brazil, Peru, Argentina and Uruguay, and with the encouragement of a number of other countries, including Canada, the Contadora group began talks with Central American governments and the United States to reach an agreement for achieving peace. Tensions between Nicaragua and the United States and the complexity of the region's problems hindered the negotiation of such an agreement. Nevertheless, the discussions, to which Canada made a major contribution, were useful in establishing appropriate verification and control mechanisms which could be used if a peace agreement was reached. By 1986, however, it was widely felt that the Contadora initiative had run out of steam.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

It was suddenly reactivated in November 1986 with the revelation of U.S. arms sales to Iran and allegations of funds from such sales being diverted to help the Contras. Doubts concerning the Reagan administration's policy of aid to the Contras altered the balance of the situation in Latin America, yet the Contadora group quickly realized that the countries of Central America were not ready to accept its proposals. In view of this deadlock, the members of the group were at a loss as to how they might contribute to restoring peace in the region.

B. The Arias Peace Plan

1. Signing the Peace Accord

The Central American presidents, however, did not give up hope of ending a conflict which since 1979 had caused 45,000 deaths in Nicaragua and 60,000 in El Salvador. In February 1987, less than a month after the most recent failure of the Contadora initiative, the Presidents of Costa Rica, Salvador, Guatemala and Honduras met in San José, Costa Rica, to discuss a plan for a regional peace conference. The President of Nicaragua was conspicuous by his absence, but the other participants invited him to attend the proposed conference to study a new peace plan put forward by the President of Costa Rica, Oscar Arias Sanchez, which was more precise and concise than the Contadora plan. The Arias plan provided for a cease-fire, negotiations between the governments concerned and the non-armed opposition, suspension of aid to the rebels, an amnesty and steps to achieve greater democracy. Negotiations for the reduction of regular and rebel forces were to begin 60 days after the agreement was signed.

The five presidents had already met in May 1986 at Esquipulas, Guatemala, to study the Contadora plan, but had not reached agreement on any proposals, except the one made by the President of Guatemala regarding the election of a regional parliament. There was considerable enthusiasm, particularly in international circles, at the prospect of the five presidents meeting again. However, the presidents still had reservations, as did the Reagan administration, which did not accept certain points in the Arias plan. Furthermore, the situation was deteriorating in El Salvador and Nicaragua, where the Contras were

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

increasing their attacks, and by June 1987, the Arias plan seemed to be going the same way as the Contadora initiative.

Despite the uncertainty, the five Central American presidents met on 6 and 7 August, 1987 at Ciudad, Guatemala. On the eve of the conference there was a sudden development as President Reagan indicated his support for a peace plan prepared by James Wright, Speaker of the U.S. House of Representatives. The Central American leaders, even those who relied on U.S. aid, were somewhat offended by the Reagan administration's failure to consult them before presenting the Wright plan. On 7 August 1987, to everyone's surprise, the five presidents ignored the Wright plan and signed a peace agreement known as the Esquipulas II Accord (sometimes referred to as the Guatemala Accord).

Although vague in some respects, the peace accord reiterated the main points of the Arias plan but changed the timetable for the implementation of the provisions. The Ministers of Foreign Affairs of the Central American countries were to meet within 15 days of the agreement's signature to discuss the cease-fire in detail and examine other issues, and within 90 days to assess the progress achieved. Within 120 days they were to meet members of the Contadora group and its support group to set up an international control commission assigned to examine implementation of the agreement. Within 150 days the five Central American presidents were to meet to assess implementation of the agreement at the regional level. Meanwhile, in each country racked by internal conflict, a national reconciliation commission comprising government representatives, opposition parties and religious groups was to be set up to examine implementation of the agreement in that particular country.

2. Nicaragua and Implementation of the Accord

By signing the agreement, the five Central American countries committed themselves to making the compromises needed to maintain the impetus of the peace process, but they were counting primarily on concessions by Nicaragua, which wanted peace in the face of an increasingly difficult economic situation which was largely the result of the war against the Contras. In September 1987, Nicaragua announced that the newspaper La Prensa and Radio Catolica, the radio station of the Catholic

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Church, could resume operations - something which would have been unthinkable a few months earlier. Some Sandinistas thought these concessions were enough, but President Ortega and his government were afraid that they would be blamed if the peace process failed, thus risking not only criticism by the international community but also the likelihood that the U.S. Congress would approve further military aid to the Contras. Furthermore, the Nobel Peace Prize awarded to President Arias for his work to restore peace in the region added to his influence when he exhorted Nicaragua to respect the agreement. The Sandinista government therefore relented and on 5 November, shortly before the deadline, announced that it was ready to negotiate a cease-fire with the Contras.

Despite this statement, Nicaragua was not yet fully complying with the provisions of the agreement, nor indeed were most Central American countries. In Guatemala, the rebels had not accepted the amnesty, and it was doubtful whether negotiations would continue with the government. In El Salvador, the future of the cease-fire and discussions between the government and rebels remained uncertain. Honduras had shown little concern with the issue of Contra bases on its territory, even though at first sight this had seemed an important element in ensuring the success of the agreement since it was intended that many of its provisions were to be implemented simultaneously.

After many months of work, it had thus become obvious that it was better to focus on certain parts of the agreement than to insist on its full implementation. For example, if the Sandinistas and Contras reached an agreement, it would put an end to tensions not only between Nicaragua and its neighbours but also between Nicaragua and the United States where the Reagan administration remained a steadfast ally of the Contras. In such a context, other problems in the region might also be solved if all the provisions of the agreement were respected within the time frame stipulated. Therefore, when in early 1988 the five Central American presidents were preparing to assess the implementation of the agreement after 150 days, they were concerned mainly about the situation in Nicaragua, which was in fact not very encouraging. President Arias did not hesitate to criticize both the Sandinistas and the Contras for the harm

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

they were doing to the peace process. Such criticism had the desired effect and, at the summit meeting of the Central American presidents on 15 and 16 January 1988, Nicaragua's President Ortega announced that the state of emergency limiting political rights in his country would be lifted and his government was ready to begin direct negotiations with the Contras.

3. The Peace Process after the Sapoa Agreement

Faced with an economic situation which was going from bad to worse, the Sandinistas could hardly afford to avoid direct negotiations with the Contras if they had any hope of putting an end to this costly war. The Contras also had little choice but to take part in direct negotiations since their situation was becoming increasingly precarious: in February 1988 the U.S. House of Representatives had refused a proposal by the Reagan administration to provide the Contras with additional military aid, partly because it was felt that such aid would be harmful to the peace process.

However, another dramatic event was to occur before both parties finally took their places at the negotiating table. In mid-March 1988 an offensive by Sandinista troops against the Contras on the border between Nicaragua and Honduras was met by a sharp reaction from the Reagan administration which sent American troops to Honduras in order to support that country and the Contras. However, the crisis was contained since the Sandinista troops halted their offensive and the Americans stayed far from the fighting. This jolt once again demonstrated that there was no military solution to the deadlock in Nicaragua, and a few days later the Sandinistas and Contras were again together at the negotiating table in Sapoa, Nicaragua.

On 23 March 1988, they signed an agreement which provided for a 60-day cease-fire to take effect on 1 April, specified the areas of Nicaragua where the Contras could remain, and stipulated that the Contras were not to request or receive military aid from the United States. In return, the Sandinistas would grant an amnesty to political prisoners and guarantee freedom of speech for the people of Nicaragua, as required under the Esquipulas II Accord of August 1987. In order to supervise the cease-fire, the Sapoa agreement provided for the establishment of a

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

commission headed by Cardinal Obando y Bravo of Nicaragua and the Secretary General of the Organization of American States (O.A.S.). Thus, after many years of work, the peace process had finally resulted in a truce between the Sandinistas and the Contras, but a lasting peace in Nicaragua and throughout Central America was still only a distant possibility. In fact the cease-fire decreed at Sapoa enabled both parties to continue negotiations on an agreement to establish a lasting peace in Nicaragua, but there was no guarantee that such negotiations would succeed. Moreover, the Sapoa agreement did not meet with the unanimous support of all the Sandinistas or the Contras, and the negotiations were threatened by tensions between the different factions within each group.

Meanwhile, the situation in certain neighbouring countries cast doubt on the future of the peace process. In El Salvador on 20 March, a few days before the Sapoa agreement, the ARENA party, which advocates a harder line towards the rebels, had made significant gains in the legislative elections at the expense of the Christian Democratic Party. The Salvadorean government, already weakened because of the illness of President Duarte, was therefore hampered in its efforts to deal with the new outbreak of rebel attacks or activities by death squads against presumed left-wing sympathisers. Meanwhile the Guatemalan government was still battling the guerrillas and finding it increasingly difficult to restrain the military, who advocated a harder line.

On 7 April, the Ministers of Foreign Affairs of the five Central American countries unofficially invited Canada, the Federal Republic of Germany and Spain, who had all expressed an interest in this matter, to develop a verification and control mechanism which could be used if the governments and rebels in the region reached a final peace agreement. In the spring of 1988, however, the situation was far from conducive to the establishment of such a mechanism.

In fact, after the Sapoa agreement negotiations between the Sandinistas and the Contras proved difficult. On 23 May, the Sandinista government extended by one month the cease-fire established under the Sapoa agreement in order to continue negotiations, but by 9 June the negotiators for both sides had reached a deadlock. Weariness caused both camps

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

generally to honour the cease-fire, despite the failure of negotiations. After the deadlock of 9 June, the Sandinista government took a far tougher attitude toward opposition groups: some demonstrations, such as one held on 10 July, were marked by violent clashes between supporters and opponents of the Sandinistas. On 11 July the Nicaraguan government ordered the U.S. ambassador to leave the country, accusing him of having contributed to demonstrations. The government also closed, at least temporarily, the newspaper La Prensa and Radio Catolica. These decisions met with a strong protest by the United States government which, in turn, expelled the Nicaraguan ambassador.

One year after the signing of the Esquilupas II Accord, the regional peace process was more or less back to square one: relations between Nicaragua and the United States were still marked by antagonism, while the stability of the governments in the region and respect for human rights was as precarious as ever. The people of Central America, however, remain determined to find solutions on their own to the problems in their region, as can be seen by the refusal of the Ministers of Foreign Affairs of the Central American countries, at their meeting in Guatemala in early August, to condemn Nicaragua, as was the wish the U.S. government. On the other hand, the cancellation of the meeting of the five Central American presidents, which was to mark the anniversary of the August 1987 agreement, reflected the difficulty of successfully completing the peace process. President Arias had several discussions in August and September with President Castro of Cuba, Salvadorean rebels and other people concerned, but did not manage to reactivate the peace process. Meanwhile, both the Sandinistas and the Contras proposed the resumption of negotiations and the establishment of an international peacekeeping force along the border between Honduras and Nicaragua, but in October President Arias rejected the idea of an international force stationed in that particular area rather than throughout the region. Moreover, the future of negotiations between the Sandinistas and the Contras was so uncertain and the situation in other Central American countries was so different from that envisaged in the agreement of August 1987 that conditions were not conducive to sending such an international force.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Shortly after the United States presidential elections, the Central American presidents agreed to hold the long-delayed summit meeting in early 1989. Although the threat from the Contras was reduced because the United States had curtailed its military aid, Nicaragua favoured the reactivation of the peace process as its economy was still in trouble and had been dealt another harsh blow when Hurricane Joan hit in October. Meanwhile, there were promising developments in El Salvador, where in January 1989 the rebel leaders offered to end their opposition to the presidential election if it was delayed from March to September. The government rejected the offer but continued to study it because of the interest shown by the United States and others.

In anticipation of the presidential summit, the Central American countries stepped up their consultations, using occasions such as the inauguration of the new president of Venezuela to hold informal talks. Thus, a week before the summit, the foreign ministers of the five Central American countries were able to agree to formally request the United Nations to establish a peacekeeping force for their region. When the five presidents met in Costa Del Sol in El Salvador on 13 and 14 February 1989, they agreed to demobilize the Contras based in Honduras, giving themselves 90 days to devise a plan to carry out this undertaking. In exchange for this initiative, Nicaragua agreed to implement political reforms and to hold free and fair elections by 26 February 1990. Nicaragua's compliance was to be monitored by the National Reconciliation Commissions established by the 1987 agreement. While the removal of the Contras from Honduras and the elections in Nicaragua hold some promise of reducing tensions in the area, it remains to be seen whether the five Central American countries will be able to agree on exactly how to proceed with these initiatives.

The international community greeted with enthusiasm the positive results of the presidential summit. On 21 February 1989, the Heads of Mission in Ottawa of the five Central American countries were convened to the Department of External Affairs where they were told that Canada welcomed the new developments and was still committed to help in the design and implementation of a security verification mechanism for Central America, as long as it was practical and workable. Later in February,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHEQUE DU PARLEMENT

during the fifth annual meeting between ministers from the European Economic Community (EEC) and those of the Central American countries, the EEC countries also voiced their support for the efforts towards peace. Possibly the most important development, however, was the announcement made in Washington on 24 March 1989 that President Bush and Congressional leaders had agreed to continue non-military aid to the Contras until February 1990 when the Nicaraguan elections are scheduled to be held. In return for Congressional acquiescence on this point, the Bush administration pledged itself to support the diplomatic efforts of the Central American presidents. The agreement appeared to end the partisan struggles which had developed between Congress and the Reagan Administration on the issue of aid to the Contras. The non-military aid allowed the Contras to survive pending a decision on the details of their demobilization, but it was not enough to help them mount significant attacks in Nicaragua. This development, plus the release by Nicaragua on 17 March of 1,894 former members of the National Guard and the announcement of electoral reforms, in keeping with commitments made at the Costa Del Sol summit, augured well for Nicaragua's continued participation in the peace process.

Meanwhile, the situation in El Salvador became more confused. On 22 February 1989, representatives of the Farabundi Marti National Liberation Front (FMLN) and 13 Salvadoran political parties met in Mexico to discuss the proposed delay of the presidential elections scheduled for 19 March. A few days later, President Duarte proposed a cease-fire and a short delay of the elections, an initiative welcomed by world opinion. The government and the rebels, however, failed to move any closer to negotiations and when it became clear that the elections would be held as planned, the rebels called for a boycott and launched attacks against government targets. Voting took place amid chaotic conditions caused by a rebel ban on road transport and attacks on power stations and other facilities. Only about half of the eligible voters went to the polling stations, but the right-wing ARENA candidate, Alfredo Cristiani, won more than half of the votes cast. Thus, after 1 June 1989, El Salvador will be governed by an ARENA president and an ARENA-controlled national assembly. The involvement in the past of some ARENA members with death

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

squads suggests that the government may take a hard line towards the rebels and perhaps the regional peace process.

The change of government in El Salvador and the frail democracy in Guatemala, where there was an attempted military coup on 9 May, create uncertainties for the peace process which only time will clear up. Even the official start on 25 April 1989 of the campaign for the Nicaraguan elections scheduled for February 1990 does not mean that the process is assured of going ahead exactly as planned. Nicaragua wants to see the Contras in Honduras disbanded as soon as possible, while the other Central American countries would prefer to delay the process until after the Nicaraguan elections. There is also some disagreement about the electoral reforms Nicaragua must carry out before the elections. Because of these disputes, plans to establish a United Nations peacekeeping operation have been delayed.

PARLIAMENTARY ACTION

A. Support for the Contadora Initiative

Canadian parliamentarians have been concerned for a number of years about conflicts in Central America and the international tensions resulting from them. In 1982 a House of Commons committee studying Canada's relations with Latin America pointed out that rivalry between the superpowers made it more difficult to solve the economic and social problems which are at the root of the conflict in Central America. The Canadian government shared this viewpoint and quickly supported the Contadora peace initiative, one of whose main objectives was to limit the interference of the superpowers. In 1985 and 1986 Prime Minister Mulroney and the Secretary of State for External Affairs, Joe Clark, reiterated on many occasions the government's firm and unequivocal support for the Contadora initiative. At the same time the Joint Special Committee of the Senate and House of Commons on Canada's External Relations studied at length the question of Central America, receiving more briefs from experts and members of the general public on that subject than on any other. In

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

its report of June 1986, the Special Joint Committee pointed out that, while maintaining its support for the Contadora initiative, Canada must also continue to encourage respect for human rights in Central American countries and help refugees from the region.

Despite the deadlock prevailing in early 1987, Canadian parliamentarians did not give up hope, although they were concerned about U.S. military assistance to the Contras in Nicaragua. Following an attack by the Contras in May against an aid project sponsored by Canadians, the Secretary of State for External Affairs told the House of his serious concerns regarding the actions of the Contras: however, he resisted opposition demands for more severe criticism of the U.S. policy of support for the Contras, stating on 29 June 1987 that he was relying instead on peace initiatives.

B. Reactions to the Esquipulas II Accord

Parliament subsequently debated two motions on Central America. The first, by the Member for Spadina, Dan Heap, focused on the timeliness of promoting peace in Central America. It was debated by the House on 1 September 1987. The second, by the Member for New Westminster-Coquitlam, Pauline Jewett, dealt with the advisability of signing the protocol of the Contadora draft treaty. It was debated on 10 September. Both motions had been submitted before the signing of the Esquipulas II Accord in August 1987, but debate in each case was on the new situation and clearly demonstrated that all parties favoured the new agreement and wanted Canada to provide whatever assistance the people of Central America might request from it. During the same month some MPs went to Nicaragua and on their return expressed concern about Contra activities.

The Secretary of State for External Affairs visited the region in November 1987 to discuss with the Central American presidents the role Canada might play in the peace process. Mr. Clark gave the House a report of his visit on 2 December: he said he was confident that the Central American presidents intended to honour their commitments, but he indicated the difficulties involved in developing a verification and control mechanism. He also reiterated the fundamental principles of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canadian policy in Central America, his opposition to the intervention of third parties, and his support for a peace process which would make it possible to solve the economic and social problems that lie at the heart of the conflicts in the region. Generally, the opposition parties accepted the government viewpoint but they did advocate stronger denunciation of American aid to the Contras and an increase in aid to the region. However, they supported the government proposal that a parliamentary committee study the situation in Central America with a view to examining and encouraging the peace process.

C. The Special Committee of the House of Commons

On 29 January 1988, the establishment of the Special Committee of the House of Commons on the Peace Process in Central America was announced. It comprised five MPs from the three parties and was chaired by the Hon. John Bosley. The Special Committee was to examine how the provisions of the Esquipulas II Accord were implemented and how Canada could contribute to the peace process. On 24 March, after the Sapoa agreement was signed, the Chairman of the Special Committee presented a motion to the House expressing the hope that the peace process would lead to a permanent resolution of the conflicts in Nicaragua and Central America in general. The motion was adopted unanimously.

While the situation was changing in Central America, the Special Committee continued to meet and visited the region from 9 to 18 May. On 5 July the Committee tabled a report to the House, the conclusions and recommendations of which were unanimous. The Special Committee stated that Canada should do everything it could to help Central American countries to find peace, while at the same time respecting the views of the countries concerned, and that it should also encourage the international community to do likewise. It recommended that Canada take part in the setting up of a verification mechanism, while also ensuring that its mandate was clearly defined. It also urged Canada to set up an international institute for human rights and democratic advancement (which the government did on 12 August 1988), to help supervise elections and to promote the establishment of a regional parliament. Canada should also

allocate approximately $100 million in aid, over a five-year period, to promote economic development and help refugees, and Canadian representation in the region should be enhanced.

On 23 September 1988, the Secretary of State for External Affairs commented on the report of the Special Committee in a letter to the Chairman. Mr. Clark reiterated that Canada was prepared to participate in the development of a verification mechanism, while taking account of the opinions of the governments in the region. He also indicated his agreement with most of the recommendations in the report, particularly the one to grant $100 million in aid for reconstruction and development in the region, although he suggested the amount should be spread over six years rather than five. However, while recognizing the need to strengthen diplomatic representation in the region, Mr. Clark indicated that human resource and financial restrictions made it impossible for the moment to open as many missions as the Special Committee wished.

The situation in Central America continues to concern Members of Parliament. Some Members met in February 1989 with representatives of the FMLN rebels of El Salvador who were in Ottawa seeking support for their peace proposals. Some Members travelled to El Salvador to observe the 19 March elections. In early April, Members welcomed President Oscar Arias Sanchez of Costa Rica during his trip to Ottawa, where he met with the Prime Minister, the Secretary of State for External Affairs and other officials to discuss the peace process and economic developments in Costa Rica.

CHRONOLOGY

8-9 January 1983 - The Ministers of Foreign Affairs of Mexico, Venezuela, Columbia and Panama launched the Contadora peace initiative.

20 February 1984 - Canada made a concrete offer of aid to the peace process, which could take the form of a peacekeeping force.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

7 September 1984 - The Contadora group proposed a peace treaty which would be discussed in the following months.

24-25 May 1986 - The five Central American presidents, meeting at Esquipulas, Guatemala, failed to agree on the Contadora draft treaty.

19-20 January 1987 - The Secretary General of the United Nations, the Organization of American States and representatives of the Contadora group visited Central America to reactivate the Contadora initiative, but without success.

15 February 1987 - The Central American Presidents, with the exception of the President of Nicaragua, met in San José, Costa Rica, to study the peace plan proposed by President Arias of Costa Rica. They invited Nicaragua to take part in a conference on peace in the region.

6-7 August 1987 - The five Central American presidents signed a regional peace agreement based on the Arias plan, known as the Esquipulas II Accord.

20 September 1987 - Nicaragua allowed the newspaper La Prensa and Radio Catolica to resume operations in accordance with the provisions of the agreement.

4 October 1987 - To comply with the provisions of the agreement, the President of El Salvador met the rebel leaders in his country.

13 October 1987 - President Arias was awarded the Nobel Peace Prize.

5 November 1987 - At the last minute, Nicaragua complied with the deadline set by the accord by agreeing to negotiate a cease-fire with the Contra leaders.

22 November 1987 - The Secretary of State for External Affairs, Joe Clark, visited Central America to meet the Central American presidents.

15-16 January 1988 - The five Central American presidents met to assess the measures taken under the Esquipulas II Accord. Nicaragua's announced intention to lift the state of emergency and begin direct negotiations with the Contras ensured that the peace process would continue.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

20 March 1988 - The ARENA party made significant gains at the expense of President Duarte's Christian Democratic Party in the legislative elections in El Salvador.

23 March 1988 - The Sandinista government and the Contras signed a 60-day cease-fire agreement in Sapoa, Nicaragua.

7 April 1988 - The Ministers of Foreign Affairs of the five Central American countries unofficially invited Canada, the Federal Republic of Germany and Spain to develop a verification and control mechanism.

9 June 1988 - Negotiations between the Sandinistas and the Contras were deadlocked.

5 July 1988 - The House of Commons Special Committee recommended granting more aid for development and other measures to promote peace in the region.

23 September 1988 - The Secretary of State for External Affairs indicated his agreement with most of the recommendations of the Special Committee.

22 October 1988 - Hurricane Joan hit the east coast of Nicaragua and caused extensive damage.

5 January 1989 - Canada gave $2.5 million to the United Nations High Commissioner for Refugees for projects in Central America.

25 January 1989 - Rebel leaders in El Salvador proposed to end their opposition to the presidential elections if they are delayed for six months.

9 February 1989 - The Central American foreign ministers formally requested the United Nations to establish a peacekeeping force for their region.

13-14 February 1989 - The five Central American presidents met in Costa Del Sol in El Salvador where they agreed to demobilize the Contras based in Honduras in exchange for Nicaragua's commitment to implement political reforms.

21 February 1989 - The Secretary of State for External Affairs, through departmental officials, indicated to the Heads of Mission in Ottawa of the five Central American countries that Canada welcomed

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

the agreement reached at Costa Del Sol and reaffirmed Canada's willingness to participate in the design and implementation of a security verification mechanism.

22 February 1989 - Representatives of the FMLN rebels and of 13 political parties in El Salvador met in Mexico to discuss the proposed delay of the presidential elections.

26 February 1989 - President Duarte of El Salvador proposed a cease-fire, the delay of a few weeks of the presidential elections and direct negotiations with the FMLN.

8 March 1989 - Despite earlier statements responding positively to Duarte's proposals, the FMLN complained of the lack of progress and called for a boycott of the elections.

17 March 1989 - The Nicaraguan government freed 1,894 former members of the National Guard and announced electoral reforms in keeping with commitments made at the Costa Del Sol meeting.

19 March 1989 - Alfredo Cristiani of ARENA party won the presidential elections in El Salvador.

24 March 1989 - President Bush and United States Congressional leaders reached a compromise agreement whereby non-military aid to the Contras would continue while the Administration gave its support to Central American peace efforts.

4 April 1989 - During a visit to Cuba, Soviet leader Gorbachev called for an end to all shipments of arms to Central America.

5-7 April 1989 - President Arias of Costa Rica visited Ottawa where he discussed the peace process with the Prime Minister and the Secretary of State for External Affairs.

24 April 1989 - President Ortega of Nicaragua arrived in Paris at the start of a visit to European capitals in a bid to obtain economic aid.

25 April 1989 - The campaign for the Nicaraguan elections scheduled for February 1990 officially started.

9 May 1989 - A military coup d'état was attempted in Guatemala, but failed to topple the government.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SELECTIVE BIBLIOGRAPHY

Canada, House of Commons, Special Committee on the Peace Process in Central America. Report. Ottawa, 1988.

Canada, Department of External Affairs. The Secretary of State for External Affairs Response to the Report of the Special Committee on the Peace Process in Central America. News Release No. 207, 26 September 1988.

Goodspeed, Peter. "Central America Standing at Crossroad." Toronto Star, 16 April 1989, p. C8.

Robinson, Linda. "Peace in Central America?" Foreign Affairs, America and the World 1987/1988. Vol. 66, No. 3, p. 591-613.

Simon, Jackie. "Entretien avec Oscar Arias: Amérique centrale: l'adieu aux armes?" Politique internationale, Vol. 40, Summer 1988, p. 9-20.

Taft-Morales, Maureen. "Status of the Central American Peace Plan." Congressional Research Service Review. Vol. 9, No. 4, April 1988, p. 5-9.

Bulletin d'actualité

88-10F

AMÉRIQUE CENTRALE: LE PROCESSUS DE PACIFICATION

MICHEL ROSSIGNOL
DIVISION DES AFFAIRES POLITIQUES ET SOCIALES

LE 15 NOVEMBRE 1988
Révisé le 12 mai 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-1/88-10-1989-05F
ISBN 0-660-92805-1

N.B. Dans ce bulletin, tout changement d'importance fait depuis la dernière publication est indiqué en **caractères gras** .

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

AMÉRIQUE CENTRALE: LE PROCESSUS DE PACIFICATION

DÉFINITION DU SUJET

Les souffrances humaines, les problèmes économiques et les tensions internationales qui découlent des conflits dans les pays d'Amérique centrale mettent en évidence la nécessité de rétablir la paix dans cette région. Depuis plusieurs années déjà, les Centraméricains, leurs voisins et leurs amis multiplient les efforts pour mettre au point un processus qui assurerait une paix durable. On a réalisé d'énormes progrès, mais les obstacles demeurent nombreux. Les années de conflit ont endommagé les infrastructures sociales et économiques et radicalisé les gouvernements et les rebelles. La réconciliation des antagonistes, déjà difficile à réaliser, est compliquée par l'engagement des grandes puissances dans l'imbroglio régional. Ainsi, la situation en Amérique centrale risque de préoccuper la communauté internationale pendant de nombreuses années à venir. Le présent bulletin donne un aperçu des efforts déployés pour assurer la paix en Amérique centrale et signale la contribution canadienne au cheminement vers la paix.

CONTEXTE ET ANALYSE

A. L'initiative de paix de Contadora

Bien avant la guerre au Nicaragua entre les Sandinistes et les Contras, l'Amérique centrale était aux prises avec des tensions politiques et sociales. Les difficultés économiques de la région, aggravées par des désastres naturels qui avaient pertubé les exportations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

agricoles, accentuaient les divisions entre les classes dominantes et les classes pauvres et favorisaient la création de groupes rebelles. L'absence de gouvernements démocratiques dans tous les pays sauf le Costa Rica ne facilitait pas la réconciliation des divers éléments de la société. Au Salvador, le renversement du gouvernement en 1979 plongea le pays dans une guerre civile où les escadrons de la mort de la droite affrontaient les rebelles marxistes et leurs sympathisants présumés. Au Nicaragua, la chute du gouvernement Somoza la même année permit la prise du pouvoir par les Sandinistes, qui n'hésitaient pas à afficher la tendance marxiste de leur gouvernement. Dans les circonstances, les relations avec les États-Unis se détériorèrent et l'administration Reagan, se doutant que les Sandinistes aidaient les guérilleros salvadoriens, s'engagea en 1981 à appuyer les guérilleros nicaraguayens, appelés Contras, pour lutter contre le gouvernement sandiniste. Puisque les Contras lançaient leurs attaques à partir de bases situées au Costa Rica puis au Honduras, ces pays voisins du Nicaragua étaient inévitablement impliqués dans le conflit régional. D'ailleurs, aucun pays d'Amérique centrale ou des environs ne pouvait échapper aux conséquences économiques et aux problèmes de réfugiés découlant de ce conflit. Face à la détérioration économique et sociale de la région et à l'ingérence des grandes puissances dans le conflit, plusieurs pays avoisinants décidèrent de lancer une initiative de paix.

En janvier 1983, les ministres des Affaires étrangères du Mexique, du Venezuela, de la Colombie et de Panama se réunirent sur une île panaméenne, Contadora, pour discuter d'une solution pacifique du conflit régional. Ce groupe, appelé le groupe de Contadora, demandait le retrait des militaires étrangers de la région, la suspension de l'aide militaire étrangère et une plus grande coopération économique entre les pays centraméricains. Appuyé par le groupe de soutien de Lima, établi en 1985 par le Brésil, le Pérou, l'Argentine et l'Uruguay, et encouragé par plusieurs autres pays dont le Canada, le groupe de Contadora s'engagea dans des pourparlers avec les gouvernements centraméricains et les États-Unis pour établir une entente qui assurerait la paix. Cependant, les tensions entre le Nicaragua et les États-Unis et la complexité des problèmes de la région militaient contre la négociation d'une entente parrainée par le groupe de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Contadora. Les discussions ne furent pas sans utilité, notamment celles sur l'établissement de mécanismes de vérification et de contrôle appropriés pour un accord de paix éventuel, auxquelles le Canada contribua grandement. Mais en 1986, plusieurs étaient d'avis que l'initiative de Contadora était à bout de souffle.

Elle fut soudainement relancée en novembre 1986 lorsque fut mis au jour le scandale des ventes d'armes par les États-Unis à l'Iran et des allégations de détournement du produit de ces ventes pour financer l'aide aux Contras. Les doutes qui planaient sur la politique d'aide aux Contras de l'administration Reagan modifièrent les données de l'équation en Amérique centrale, mais le groupe de Contadora se rendit vite compte que les Centraméricains n'étaient pas encore prêts à accepter ses propositions. Devant l'impasse, les membres du groupe voyaient mal comment il pouvait contribuer à rétablir la paix.

B. Le plan de paix Arias

1. La signature de l'accord de paix

Les présidents centraméricains n'étaient pourtant pas résignés à laisser libre cours à un conflit qui avait fait depuis 1979 45 000 victimes au Nicaragua et 60 000 au Salvador. En février 1987, à peine un mois après le dernier échec de l'initiative de Contadora, les présidents du Costa Rica, du Salvador, du Guatemala et du Honduras se réunirent à San José, au Costa Rica, pour discuter d'un projet de conférence de paix régionale. Le président du Nicaragua brillait par son absence, mais les autres présidents l'invitèrent à participer à la conférence proposée pour étudier un nouveau plan de paix, plus précis et plus concis que celui de Contadora, proposé par le président du Costa Rica, Oscar Arias Sanchez. Le plan Arias prévoyait un cessez-le-feu, des négociations entre les gouvernements et l'opposition non armée, l'interruption de l'aide aux rebelles, une amnistie et des mesures de démocratisation. Les pourparlers sur la réduction des forces régulières et rebelles devaient commencer 60 jours après la signature de l'accord.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Les cinq présidents s'étaient déjà réunis en mai 1986 à Esquipulas, au Guatemala, pour étudier le plan de Contadora, sans arriver à un accord sur les propositions, sauf celle du président du Guatemala pour l'élection d'un parlement régional. La possibilité d'une nouvelle réunion des cinq présidents suscita beaucoup d'enthousiasme, notamment à l'échelle internationale. Cependant, les présidents avaient encore beaucoup de réticences, tout comme l'administration Reagan, qui ne prisait pas certains aspects du plan Arias. De plus, la situation se détériorait au Salvador et au Nicaragua, où les Contras avaient multiplié leurs attaques, de sorte qu'en juin 1987, le plan Arias semblait voué au même sort que l'initiative de Contadora.

Malgré les incertitudes, les cinq présidents centraméricains se réunirent les 6 et 7 août 1987 à Ciudad Guatemala. La veille de la conférence, il y avait eu un coup de théâtre, le président Reagan s'étant déclaré en faveur d'un autre plan de paix, celui du président de la Chambre des représentants des États-Unis, James Wright. Les Centraméricains, même ceux qui comptaient sur l'aide des États-Unis, furent un peu offusqués du fait que l'administration Reagan avait présenté le plan Wright sans les consulter. Le plan Wright ne retint donc pas l'attention des cinq présidents qui signèrent contre toute attente, le 7 août 1987, un accord de paix appelé accord d'Esquipulas II (et aussi parfois accord de Guatemala).

Tout en étant vague à certains égards, l'accord de paix regroupait les principaux éléments du plan Arias mais modifiait l'échéancier prévu pour le contrôle de l'application de ses dispositions. Les ministres des Affaires étrangères d'Amérique centrale devaient se réunir dans les 15 jours suivant la signature de l'accord pour discuter en détail du cessez-le-feu et d'autres questions et dans les 90 jours pour évaluer les progrès réalisés. Dans les 120 jours, ils devaient rencontrer ceux du groupe de Contadora et de son groupe de soutien pour former une commission de contrôle internationale chargée d'examiner l'application de l'accord. Enfin, dans les 150 jours, les cinq présidents centraméricains devaient se rencontrer pour faire le point sur l'application de l'accord au niveau régional. Entre temps, dans chacun des pays déchirés par des conflits internes, une commission de réconciliation nationale composée de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

représentants du gouvernement, des partis d'opposition et de groupes religieux devait être établie pour examiner l'application de l'accord au niveau national.

2. Le Nicaragua et l'application des dispositions de l'accord

En signant l'accord, les cinq pays centraméricains s'engageaient à faire les compromis nécessaires pour maintenir l'élan du processus de pacification, mais on misait surtout sur des concessions du Nicaragua, qui souhaitait la paix, face à une situation économique de plus en plus difficile due en bonne partie à la guerre contre les Contras. Le Nicaragua annonça donc en septembre 1987 que le journal La Prensa et la station radiophonique de l'Église catholique romaine, Radio Catolica, pouvaient reprendre leurs activités, ce qui, quelques mois plus tôt, aurait été impensable. Certains Sandinistes trouvaient que ces concessions suffisaient, mais le président Ortega et son gouvernement craignaient aussi de se voir reprocher l'échec éventuel du processus de pacification, ce qui aurait provoqué non seulement la réprobation internationale, mais aussi, fort probablement, l'approbation d'une aide militaire supplémentaire aux Contras par le Congrès des États-Unis. De plus, le prix Nobel de la paix décerné au président Arias pour ses efforts en vue de restaurer la paix dans la région ajoutait du poids à ses paroles lorsqu'il exhortait le Nicaragua à respecter l'accord. Le gouvernement sandiniste revint donc sur ses positions et annonça le 5 novembre, juste avant l'échéance, qu'il était prêt à négocier un cessez-le-feu avec les Contras.

Malgré cette déclaration, le Nicaragua ne respectait pas encore intégralement les dispositions de l'accord, tout comme la plupart des autres pays centraméricains d'ailleurs. Au Guatemala, les rebelles n'avaient pas accepté l'amnistie, et la poursuite des négociations avec le gouvernement était douteuse. Au Salvador, l'avenir du cessez-le-feu et des discussions entre le gouvernement et les rebelles restait incertain. Pour sa part, le Honduras ne s'était guère préoccupé de la question des bases des Contras installées sur son territoire; pourtant, de prime abord, cette

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

question était importante pour la réussite de l'accord à cause de la notion de simultanéité qui caractérisait un bon nombre de ses dispositions.

Après plusieurs mois d'efforts, il était donc évident qu'il valait mieux miser sur certains éléments de l'accord plutôt que de s'en tenir à son application intégrale. Par exemple, si les Sandinistes et les Contras en arrivaient à une entente, cela mettrait fin aux tensions non seulement entre le Nicaragua et ses voisins, mais aussi entre celui-ci et les États-Unis, où l'administration Reagan demeurait l'alliée inébranlable des Contras; dans un tel contexte, les autres problèmes de la région pourraient être aussi bien résolus que si toutes les dispositions de l'accord étaient respectées dans l'échéance prévue. C'est pourquoi, au début de 1988, lorsque les cinq présidents centraméricains s'apprêtaient à faire le bilan de l'application de l'accord après 150 jours, on se préoccupait surtout de la situation au Nicaragua, qui n'était d'ailleurs pas tellement encourageante. Le président Arias n'hésitait pas à critiquer les Sandinistes et les Contras pour le tort qu'ils faisaient au processus de pacification. Ces réprobations ont eu l'effet désiré au sommet des cinq présidents centraméricains tenu les 15 et 16 janvier 1988, lorsque le président Ortega du Nicaragua a annoncé que l'état d'urgence qui limitait les droits politiques dans son pays serait levé et que son gouvernement était prêt à entamer des négociations directes avec les Contras.

3. Le processus de pacification après l'accord de Sapoa

Face à une situation économique qui allait de mal en pis, les Sandinistes pouvaient difficilement continuer à éviter des négociations directes avec les Contras s'ils voulaient en finir avec cette guerre coûteuse. Les Contras étaient eux aussi contraints à participer à des négociations directes, car leur situation devenait de plus en plus précaire: en février 1988, la Chambre des représentants des États-Unis avait refusé la proposition de l'administration Reagan de leur verser une aide militaire additionnelle, en partie parce que l'on croyait cette aide nuisible au processus de pacification.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Il a quand même fallu un autre coup de théâtre avant que les deux parties passent définitivement à la table des négociations. En effet, à la mi-mars 1988, une offensive des troupes sandinistes contre les Contras à la frontière entre le Nicaragua et le Honduras a provoqué une vive réaction de la part de l'administration Reagan, qui a envoyé des troupes américaines au Honduras en guise de soutien envers ce pays et les Contras. Cependant, cette crise en est restée là, car les troupes sandinistes ont mis fin à leur offensive et les troupes américaines sont demeurées loin des combats. Ce dernier soubresaut ayant encore une fois démontré qu'il n'y avait pas de solution militaire à l'imbroglio nicaraguayen, les Sandinistes et Contras se sont retrouvés quelques jours plus tard à la table des négociations à Sapoa, au Nicaragua.

Le 23 mars 1988, ils ont signé un accord prévoyant un cessez-le-feu de 60 jours à partir du 1er avril, précisant les régions du Nicaragua où les Contras pouvaient rester et contraignant ceux-ci à ne pas solliciter ou recevoir d'aide militaire des États-Unis. En retour, les Sandinistes devaient accorder l'amnistie aux prisonniers politiques et garantir le droit de parole des citoyens, comme l'exigeait l'accord d'Esquipulas II d'août 1987. Pour superviser le cessez-le-feu, l'accord de Sapoa créait une commission dirigée par le cardinal Obando Y Bravo du Nicaragua et le secrétaire général de l'Organisation des États américains (OEA). Ainsi, après de nombreuses années d'efforts, le processus de pacification avait enfin abouti à une trêve entre les Sandinistes et les Contras, mais on était encore loin d'établir une paix durable au Nicaragua et dans toute l'Amérique centrale. En effet, le cessez-le-feu décrété à Sapoa permettait aux deux parties de poursuivre leurs négociations pour arriver à une entente qui rétablirait définitivement la paix au Nicaragua, mais rien ne garantissait le succès de ces négociations. De plus, l'accord de Sapoa ne faisait l'unanimité ni chez les Sandinistes ni chez les Contras, et les tensions entre les factions dans ces deux groupes risquaient de nuire aux négociations.

Pendant ce temps, la situation dans certains pays voisins du Nicaragua laissait planer des doutes sur l'avenir du processus de pacification de la région. Au Salvador, le 20 mars, quelques jours avant l'accord

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de Sapoa, le parti ARENA, plus intransigeant envers les rebelles, avait remporté des gains importants aux dépens du Parti démocrate-chrétien lors des élections législatives. Le gouvernement salvadorien, déjà affaibli à cause de la maladie du président Duarte, était donc moins bien placé pour faire face à la recrudescence des attaques rebelles et des attentats des escadrons de la mort contre des sympathisants présumés de la gauche. Pendant ce temps, le gouvernement du Guatemala était toujours aux prises avec des guérilleros et avait de la difficulté à tempérer le zèle des militaires, partisans de politiques plus dures.

Le 7 avril, les ministres des Affaires étrangères des cinq pays centraméricains ont officieusement invité le Canada, la République fédérale d'Allemagne et l'Espagne, qui avaient déjà fait part de leur intérêt à cet égard, à mettre au point un mécanisme de vérification et de contrôle qui servirait si les gouvernements et les rebelles de la région en arrivaient à une entente de paix définitive. Cependant, au printemps de 1988, la situation régionale était loin d'être favorable à la mise en place de ce mécanisme.

En effet, après l'accord de Sapoa, les négociations entre les Sandinistes et les Contras se sont avérées difficiles. Le 23 mai, le gouvernement sandiniste a prolongé d'un mois le cessez-le-feu établi par l'accord de Sapoa pour permettre la poursuite des négociations, mais, le 9 juin, les négociateurs des Contras et des Sandinistes sont arrivés à une impasse. La lassitude des deux camps les a fait respecter à peu près le cessez-le-feu malgré l'échec des négociations. Le gouvernement sandiniste s'est ensuite montré plus sévère envers les groupes d'opposition; certaines manifestations, dont une tenue le 10 juillet, ont été marquées par des confrontations violentes entre partisans des Sandinistes et protestataires. Le 11 juillet, le gouvernement du Nicaragua a ordonné le départ de l'ambassadeur des États-Unis, l'accusant d'avoir contribué aux manifestations, et la fermeture, du moins temporaire, du journal La Prensa et de Radio Catolica, ce qui n'a pas manqué de soulever de vives protestations de la part des États-Unis, qui ont à leur tour expulsé l'ambassadeur nicaraguayen.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Un an après la signature de l'accord d'Esquipulas II, le processus de pacification régional est à peu près revenu au point de départ: l'antagonisme entre le Nicaragua et les États-Unis est aussi marqué qu'avant, et la stabilité des gouvernements de la région et le respect des droits de la personne sont toujours aussi précaires. Les Centraméricains demeurent néanmoins résolus à trouver eux-mêmes des solutions aux problèmes de leur région, comme en témoigne le refus des ministres des Affaires étrangères centraméricains réunis au Guatemala, au début d'août, de condamner le Nicaragua comme le souhaitaient les États-Unis. Par contre, l'annulation de la réunion des cinq présidents centraméricains prévue pour marquer l'anniversaire de l'accord d'août 1987 montre bien la difficulté de mener à terme le processus de pacification. Le président Arias a entrepris de nombreuses discussions en août et septembre avec le président Castro de Cuba, les rebelles salvadoriens et d'autres intéressés, sans toutefois réussir à relancer le processus de paix. Pendant ce temps, les Sandinistes et les Contras ont à leur tour proposé que les négociations soient reprises et qu'une force internationale de maintien de la paix soit placée à la frontière entre le Honduras et le Nicaragua mais, au mois d'octobre, le président Arias a rejeté l'idée d'une force internationale cantonnée à cet endroit plutôt qu'à l'échelle régionale. D'ailleurs, l'avenir des pourparlers entre les Sandinistes et les Contras était si incertain et la situation dans d'autres pays centraméricains correspondait si peu à celle qui était prévue dans l'accord d'août 1987 que les conditions n'étaient pas propices à l'arrivée d'une force internationale dans la région.

Peu après les élections présidentielles aux États-Unis, les présidents centraméricains se sont mis d'accord pour tenir au début de 1989 leur réunion au sommet maintes fois retardée. Même si la menace posée par les Contras était moindre depuis que les États-Unis avaient coupé leur aide militaire, le Nicaragua souhaitait relancer le processus de pacification car son économie était toujours en difficulté et avait de nouveau subi un dur coup lorsque l'ouragan Joan avait frappé le pays en octobre. Entre temps, il y avait des signes prometteurs au Salvador où, en janvier 1989, les chefs des rebelles ont offert de mettre fin à leur opposition aux élections présidentielles prévues pour mars si elles étaient retardées de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

six mois. Le gouvernement a d'abord refusé l'offre mais a continué de l'étudier face à l'intérêt manifesté par les États-Unis et d'autres pays.

Dans l'attente du sommet des présidents, les pays centraméricains ont multiplié leurs consultations, profitant d'occasions comme l'investiture du nouveau président du Venezuela pour engager des discussions officieuses. Ainsi, une semaine avant le sommet, les ministres des Affaires étrangères des cinq pays centraméricains ont pu se mettre d'accord pour demander officiellement aux Nations Unies d'établir pour leur région une force de maintien de la paix. Lorsque les cinq présidents se sont réunis à Costa Del Sol, au Salvador, les 13 et 14 févier 1989, ils se sont mis d'accord pour démobiliser les Contras dont les bases sont au Honduras, se donnant 90 jours pour établir un plan pour la mise en oeuvre de cette action. En retour, le Nicaragua a promis d'entreprendre des réformes politiques et de tenir des élections en toute liberté et justice avant le 26 février 1990. L'engagement du Nicaragua sera vérifié par les commissions de réconciliation nationale établies par l'accord de 1987. Même si le retrait des Contras du Honduras et la tenue d'élections au Nicaragua laissent présager une réduction des tensions dans la région, il reste à voir si les cinq pays centraméricains pourront s'entendre sur la façon de mettre en oeuvre ces initiatives.

La communauté internationale a accueilli avec enthousiasme les résultats positifs du sommet des présidents. Le 21 février 1989, les chefs de mission à Ottawa des cinq pays centraméricains ont été conviés au ministère des Affaires extérieures, où on leur a indiqué que le Canada se réjouissait des progrès accomplis et était toujours prêt à participer à la conception et à l'application d'un mécanisme de vérification des mesures de sécurité en Amérique centrale, à condition qu'il soit pratique et réalisable. Plus tard durant le mois de février, pendant la cinquième réunion annuelle des ministres de la Communauté économique européenne (CEE) et de ceux d'Amérique centrale, les pays de la Communauté ont aussi donné leur appui aux efforts pour assurer la paix. Le fait nouveau le plus important, cependant, a peut-être été l'annonce faite à Washington, le 24 mars 1989, que le président Bush et les chefs de file du Congrès des

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

États-Unis s'étaient mis d'accord pour continuer l'aide non militaire aux Contras jusqu'à la tenue des élections au Nicaragua en février 1990. En retour de l'appui du Congrès sur cette question, l'administration Bush s'est engagée à appuyer les efforts diplomatiques des présidents centraméricains. Cet accord semble avoir mis fin à la lutte partisane qui s'était établie entre le Congrès et l'administration Reagan au sujet de l'aide aux Contras. Grâce à l'aide non militaire, les Contras peuvent survivre en attendant une décision sur les modalités de leur démobilisation, sans pour autant monter des attaques au Nicaragua. Cette situation, ainsi que la mise en liberté par le Nicaragua, le 17 mars, de 1 894 anciens membres de la garde nationale et l'annonce de réformes électorales, conformément aux engagements pris au sommet de Costa Del Sol, étaient de bon augure pour la participation continue du Nicaragua au processus de pacification.

Pendant ce temps, la situation au Salvador est devenue plus confuse. Le 22 février 1989, des représentants du Front national de libération Farabundi Marti (FMLN) et de 13 partis politiques salvadoriens se sont réunis au Mexique pour discuter la proposition de retarder les élections à la présidence prévues pour le 19 mars. Quelques jours plus tard, le président Duarte a proposé un cessez-le-feu et un bref report des élections, initiative qui a reçu l'appui de l'opinion mondiale. Cependant, le gouvernement et les rebelles n'ont pas réussi à entamer des négociations et, lorsqu'il est devenu certain que les élections auraient lieu comme prévu, les rebelles ont appelé la population à boycotter le scrutin et ont lancé des attaques contre des cibles gouvernementales. Le scrutin a eu lieu dans des conditions difficiles, en raison de l'interdiction par les rebelles du transport par route et d'attaques contre les centrales hydro-électriques et d'autres installations. Seulement la moitié environ des électeurs ont été voter, mais le candidat du parti de droite ARENA, Alfredo Cristiani, a quand même obtenu plus de la moitié des suffrages exprimés. Ainsi, après le 1er juin 1989, le Salvador sera gouverné par un président du parti ARENA et une assemblée nationale dominée par ce parti. Dans le passé, certains membres d'ARENA ont participé aux escadrons de la mort, ce qui laisse présager que le gouvernement sera assez intransigeant envers les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

les rebelles et peut-être même envers le processus de pacification régional.

Le changement de gouvernement au Salvador et la fragilité de la démocratie au Guatemala, où il y a eu le 9 mai une tentative de coup d'État militaire, créent des incertitudes au sujet du processus de pacification qui disparaîtront peut-être avec le temps. Même le début officiel, le 25 avril 1989, de la campagne pour les élections au Nicaragua, prévues pour février 1990, ne garantit pas que le processus respectera l'échéancier établi. Le Nicaragua veut que les Contras du Honduras soient démobilisés le plus tôt possible, tandis que les autres pays centraméricains préfèrent retarder cette étape jusqu'après les élections au Nicaragua. On ne s'entend pas non plus sur l'étendue des réformes électorales que doit entreprendre le Nicaragua. À cause de ces désaccords, on a retardé la mise sur pied d'une opération des Nations Unies pour le maintien de la paix.

MESURES PARLEMENTAIRES

A. Appui à l'initiative de Contadora

Les conflits en Amérique centrale et les tensions internationales qui en découlent préoccupent les parlementaires canadiens depuis plusieurs années. En 1982, un comité de la Chambre des communes chargé d'étudier les relations du Canada avec l'Amérique latine a signalé que les rivalités entre superpuissances compliquaient la résolution des problèmes économiques et politiques à la source des conflits dans les pays centraméricains. Partageant cet avis, le gouvernement canadien s'est empressé d'appuyer l'initiative de paix de Contadora, qui cherchait notamment à limiter l'ingérence des superpuissances. En 1985 et 1986, le premier ministre Mulroney et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures Joe Clark ont maintes fois réitéré l'appui ferme et sans équivoque de leur gouvernement à l'initiative de Contadora. Pendant ce temps, le Comité mixte spécial du Sénat et de la Chambre des communes sur les relations extérieures du Canada s'est longuement penché sur la question de l'Amérique centrale, ayant reçu plus de mémoires d'experts et du grand public sur ce

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

problème que sur tout autre sujet. Dans son rapport de juin 1986, le Comité mixte spécial soulignait que, tout en maintenant son appui à l'initiative de Contadora, le Canada devait aussi continuer à encourager le respect des droits de la personne dans les pays centraméricains et aider les réfugiés de la région.

Malgré l'impasse du début de 1987, les parlementaires canadiens gardaient espoir, tout en étant préoccupés par l'aide militaire des États-Unis aux Contras du Nicaragua. À la suite d'une attaque des Contras dirigée en mai contre un projet d'aide parrainé par des Canadiens, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a exprimé à la Chambre ses vives inquiétudes face aux actions des Contras mais a résisté aux demandes de l'opposition de critiquer plus vivement la politique américaine d'appui aux Contras, déclarant le 29 juin 1987 qu'il misait plutôt sur des initiatives de paix.

B. Réactions à l'accord d'Esquipulas II

Par la suite, le Parlement a débattu deux motions concernant l'Amérique centrale. L'une, du député de Spadina, Dan Heap, portait sur l'opportunité de promouvoir la paix en Amérique centrale; elle a été débattue à la Chambre le 1er septembre 1987. L'autre, de la députée de New Westminster-Coquitlam, Mme Pauline Jewett, concernait l'opportunité de signer le protocole du projet de traité de Contadora; elle a été débattue le 10 septembre. Les deux motions avaient été présentées avant la signature de l'accord d'Esquipulas II en août 1987, mais les débats ont porté sur la nouvelle situation et ont clairement démontré que tous les partis voyaient le nouvel accord d'un oeil favorable et souhaitaient que le Canada fournisse toute l'aide que les Centraméricains pourraient lui demander. Le même mois, certains députés se sont rendus au Nicaragua et ont exposé à leur retour leurs inquiétudes au sujet des actions des Contras.

Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures s'est rendu dans la région en novembre 1987 afin de discuter avec les présidents centraméricains du rôle possible du Canada dans le processus de pacification. M. Clark a fait rapport de sa visite à la Chambre le 2 décembre: il

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

s'est dit confiant que les présidents centraméricains avaient l'intention de respecter leurs engagements, mais il a fait état des difficultés que présente l'élaboration d'un mécanisme de vérification et de contrôle. Il a aussi réitéré les principes fondamentaux de la politique du Canada en Amérique centrale, comme son opposition à l'intervention de tierces parties et son appui à un processus de paix qui permettra la résolution des problèmes économiques et sociaux à la source des conflits dans la région. En général, les partis d'opposition ont accepté le point de vue du gouvernement, mais ils ont préconisé une dénonciation plus vigoureuse de l'aide américaine aux Contras et une augmentation de l'aide à la région. Ils ont cependant appuyé la proposition du gouvernement qu'un comité parlementaire se penche sur la situation en Amérique centrale pour examiner et encourager le processus de pacification.

C. Le Comité spécial de la Chambre des communes

Le 29 janvier 1988, on a annoncé l'établissement du Comité spécial de la Chambre des communes sur le processus de pacification en Amérique centrale. Composé de cinq députés des trois partis et présidé par l'honorable John Bosley, le Comité spécial devait examiner l'application des dispositions de l'accord d'Esquipulas II et les moyens pour le Canada d'aider au processus de pacification. Le 24 mars, après la signature de l'accord de Sapoa, le président du Comité spécial a proposé à la Chambre une motion, adopté à l'unanimité, souhaitant de voir le processus de pacification aboutir à une résolution permanente des conflits au Nicaragua et en Amérique centrale en général.

Pendant que la situation évoluait en Amérique centrale, le Comité spécial a poursuivi ses séances et a entrepris, du 9 au 18 mai, une visite de la région. Le 5 juillet, il a présenté à la Chambre un rapport dont les conclusions et les recommandations étaient unanimes. Le Comité spécial signalait que le Canada devrait faire tout ce qu'il peut pour aider les pays centraméricains à trouver la paix, tout en respectant l'avis de ces pays, et qu'il devrait aussi encourager la communauté internationale à faire de même. Il a recommandé que le Canada participe à la mise sur pied

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'un mécanisme de vérification, tout en s'assurant que son mandat soit bien défini. Il a aussi encouragé le Canada à créer un Institut international des droits de la personne et de l'avancement démocratique (ce que le gouvernement a fait le 12 août 1988), à participer à la surveillance des élections et à favoriser l'établissement d'un parlement régional. Il a demandé au Canada d'affecter environ 100 millions de dollars d'aide, sur une période de cinq ans, pour favoriser le développement économique et aider les réfugiés, et il a prôné l'amélioration de la représentation canadienne dans la région.

Le 23 septembre 1988, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures a commenté le rapport du Comité spécial dans une lettre adressée à son président. M. Clark a réaffirmé que le Canada est prêt à participer à l'élaboration d'un mécanisme de vérification, tout en tenant compte des opinions des gouvernements de la région. Il a aussi signalé son accord avec la plupart des recommandations du rapport, notamment celle au sujet de l'octroi de 100 millions de dollars d'aide pour la reconstruction et le développement de la région, cette somme devant toutefois être échelonnée sur six ans plutôt que cinq. Par contre, tout en reconnaissant la nécessité de renforcer la représentation diplomatique dans la région, M. Clark a indiqué que des restrictions au chapitre des ressources humaines et financières empêchaient pour le moment l'ouverture d'autant de missions que le souhaitait le Comité spécial.

La situation en Amérique centrale continue de préoccuper les parlementaires. Certains députés ont rencontré en février 1989 des représentants des rebelles FMLN du Salvador qui se trouvaient à Ottawa pour demander qu'on appuie leurs initiatives de paix. Des députés se sont rendus au Salvador pour observer les élections du 19 mars. Au début du mois d'avril, les députés ont aussi accueilli le président Oscar Arias Sanchez du Costa Rica lors de sa visite à Ottawa pendant laquelle il a rencontré le premier ministre, le secrétaire d'État aux Affaires extérieures et des fonctionnaires pour discuter du processus de pacification et du développement économique du Costa Rica.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CHRONOLOGIE

8-9 janvier 1983 - La réunion des ministres des Affaires étrangères du Mexique, du Venezuela, de la Colombie et de Panama lance l'initiative de paix de Contadora.

20 février 1984 - Le Canada fait une offre concrète d'aide au processus de pacification, qui pourrait prendre la forme d'une force de maintien de paix.

7 septembre 1984 - Le groupe de Contadora propose un projet de traité de paix qui sera débattu dans les mois à venir.

24-25 mai 1986 - Les cinq présidents centraméricains réunis à Esquipulas, au Guatemala, n'arrivent pas à s'entendre sur le projet de traité de Contadora.

19-20 janvier 1987 - Le secrétaire général de l'ONU, celui de l'OEA et des représentants du groupe de Contadora visitent l'Amérique centrale pour relancer l'initiative de Contadora, mais cette tentative est sans issue.

15 février 1987 - Les présidents centraméricains, sauf celui du Nicaragua, se réunissent à San José, au Costa Rica, pour étudier le plan de paix proposé par le président Arias du Costa Rica et invitent le Nicaragua à participer à une conférence de paix régionale.

6-7 août 1987 - Les cinq présidents centraméricains signent un accord de paix régional basé sur le plan Arias, l'accord d'Esquipulas II.

20 septembre 1987 - Le Nicaragua permet au journal La Prensa et à Radio Catolica de reprendre leurs activités, conformément aux dispositions de l'accord.

4 octobre 1987 - Le président du Salvador, pour respecter les dispositions de l'accord, rencontre les chefs des rebelles dans son pays.

13 octobre 1987 - Le prix Nobel de la paix est décerné au président Arias.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

5 novembre 1987 - À la dernière minute, le Nicaragua accepte de se conformer à l'échéance de l'accord en convenant de négocier un cessez-le-feu avec les dirigeants de la Contra.

22 novembre 1987 - Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures Joe Clark entreprend une visite en Amérique centrale pour rencontrer les présidents centraméricains.

15-16 janvier 1988 - Les cinq présidents centraméricains se réunissent pour faire le bilan des mesures prises dans le cadre de l'accord d'Esquipulas II. L'intention du Nicaragua de lever l'état d'urgence et d'entamer des négociations directes avec les Contras assure la poursuite du processus de pacification.

20 mars 1988 - Le parti ARENA fait des gains importants aux dépens du Parti démocrate-chrétien du président Duarte, lors des élections législatives au Salvador.

23 mars 1988 - Le gouvernement sandiniste et les Contras signent à Sapoa, au Nicaragua, un accord de cessez-le-feu de 60 jours.

7 avril 1988 - Les ministres des Affaires étrangères des cinq pays centraméricains invitent officieusement le Canada, la République fédérale d'Allemagne et l'Espagne à mettre au point un mécanisme de vérification et de contrôle.

9 juin 1988 - Les négociations entre les Sandinistes et les Contras arrivent à une impasse.

5 juillet 1988 - Le Comité spécial de la Chambre des communes recommande l'octroi d'une aide au développement plus importante et d'autres mesures pour encourager la paix dans la région.

23 septembre 1988 - Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures signale son accord avec la plupart des recommandations du Comité spécial.

22 octobre 1988 - L'ouragan Joan frappe la côte est du Nicaragua, causant d'importants dégâts.

5 janvier 1989 - Le Canada donne 2,5 millions de dollars au Haut-commissaire des Nations Unies pour les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

réfugiés pour des projets en Amérique centrale.

25 janvier 1989 - Les chefs des rebelles du Salvador proposent de mettre fin à leur opposition aux élections présidentielles si on les retarde de six mois.

9 février 1989 - Les ministres des Affaires étrangères d'Amérique centrale demandent officiellement aux Nations Unies de constituer une force pour le maintien de la paix dans leur région.

13-14 février 1989 - Les cinq présidents centraméricains se réunissent à Costa Del Sol, au Salvador, où ils en arrivent à une entente sur la démobilisation des Contras cantonnés au Honduras en échange de l'engagement du Nicaragua de procéder à des réformes politiques.

21 février 1989 - Le secrétaire d'État aux Affaires extérieures, par l'entremise de ses fonctionnaires, indique aux chefs de mission à Ottawa des cinq pays centraméricains que le Canada se réjouit de l'accord conclu à Costa Del Sol et signale de nouveau que le Canada est prêt à participer à la conception et à l'application d'un mécanisme de vérification des mesures de sécurité.

22 février 1989 - Des représentants du groupe rebelle FMLN et de 13 partis politiques du Salvador se réunissent au Mexique pour discuter de la proposition de retarder les élections présidentielles.

26 février 1989 - Le président Duarte du Salvador propose un cessez-le-feu, le report de quelques semaines des élections présidentielles et des négociations directes avec le FMLN.

8 mars 1989 - Malgré des déclarations initiales positives au sujet des propositions du président Duarte, le FMLN se plaint du manque de progrès et appelle à la population de boycotter les élections.

17 mars 1989 - Le gouvernement du Nicaragua libère 1 894 anciens membres de la garde nationale et annonce des réformes électorales, comme convenu à la réunion de Costa Del Sol.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

19 mars 1989 - **Alfredo Cristiani, du parti ARENA, gagne les élections présidentielles au Salvador.**

24 mars 1989 - **Le président Bush et les chefs de file du Congrès des États-Unis concluent un accord pour proroger l'aide non militaire aux Contras pendant que l'administration donne son appui aux efforts centraméricains pour assurer la paix.**

4 avril 1989 - **Lors de sa visite à Cuba, le leader soviétique Mikhaïl Gorbatchev demande l'arrêt de toutes les livraisons d'armes aux pays centraméricains.**

5-7 avril 1989 - **Le président Arias du Costa Rica visite Ottawa où il s'entretient avec le premier ministre et le secrétaire d'État aux Affaires extérieures sur le processus de pacification.**

24 avril 1989 - **Le président Ortega du Nicaragua arrive à Paris pour entamer une visite dans les capitales européennes dans le but d'obtenir de l'aide économique.**

25 avril 1989 - **La campagne pour les élections au Nicaragua, prévues pour février 1990, commence officiellement.**

9 mai 1989 - **Des militaires tentent un coup d'état au Guatemala mais ne réussissent pas à faire tomber le gouvernement.**

BIBLIOGRAPHIE SÉLECTIVE

Canada, Chambre des communes, Comité spécial sur le processus de pacification en Amérique centrale. Rapport. Ottawa, 1988.

Canada, ministère des Affaires extérieures. "Réponse du secrétaire d'État aux Affaires extérieures au Rapport du Comité spécial sur le processus de pacification en Amérique centrale". Communiqué, n° 207, 26 septembre 1988.

Goodspeed, Peter. "Central America Standing at a Crossroad". Toronto Star, 16 avril 1989, p. C8.

Robinson, Linda. "Peace in Central America?" Foreign Affairs, America and the World 1987/88, vol. 66, No. 3, 1988, p. 591-613.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Simon, Jackie. "Entretien avec Oscar Arias: Amérique centrale: l'adieu aux armes?" Politique internationale, vol. 40 , été 1988, p. 9-20.

Taft-Morales, Maureen. "Status of the Central American Peace Plan". Congressional Research Service Review, vol. 9, n° 4, avril 1988, p. 5-9.